Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5971**
14. Wahlperiode (zu Drucksache 14/5951)
09. 05. 2001

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG)
– Drucksache 14/5951 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu I. und II. Allgemeines

Die Bundesregierung ist bei der Vorbereitung des Maßstäbegesetzes weiterhin um eine Lösung im Einvernehmen mit allen Ländern bemüht. Sie nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Länder den Gesetzentwurf der Bundesregierung für nicht zustimmungsfähig halten. Die Bundesregierung erwartet, dass dennoch ein Kompromiss auf Grundlage ihres Konzeptes für ein Maßstäbegesetz möglich ist. Insbesondere wird die Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft – über die nachfolgenden Ausführungen zu dieser Thematik hinaus – auch für den Bund Gegenstand weiterer Prüfungen sein.

Die Verabschiedung des Maßstäbegesetzes, des Finanzausgleichsgesetzes und des Solidarpakts II soll auch nach Auffassung der Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. Die Bundesregierung begrüßt die Bereitschaft der Länder, hieran mitzuwirken.

Mit ihrem Entwurf eines Maßstäbegesetzes hat die Bundesregierung eine Lösung vorgeschlagen, auf deren Grundlage Bund und Ländern eine aufgabengerechte Finanzausstattung gesichert werden kann. Der Regierungsentwurf ermöglicht eine Lösung ohne horizontale oder vertikale Verwerfungen. Dies gilt insbesondere auch für die neuen Länder, für deren Aufbau Bund und alte Länder gemeinsam in der Verantwortung stehen.

Mit dem Urteil vom 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine schwierige Aufgabe gestellt. Die gebotene Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sollte dieser als Chance verstehen, einem vereinfachten und transparenteren Ausgleichssystems mit dem Maßstäbegesetz den Weg zu bereiten. Der abstrakt gehalten Regierungsentwurf schafft hierbei die Voraussetzungen für eine nachhaltige Lösung.

Zu III. Vertikale Umsatzsteuerverteilung
(zugleich zu IV. 1. d, §§ 7 bis 9; IV. 2. c Ziffern 2, 4, 5, 6, §§ 3 bis 6)

Die Bundesregierung hält an ihrem Entwurf der §§ 3 bis 6 fest. Der im Beschluss des Bundesrates zum Maßstäbegesetz festgestellte grundlegende Überarbeitungsbedarf zum Bereich der vertikalen Umsatzsteuerverteilung ist aus Sicht der Bundesregierung nicht gegeben.

Die von Länderseite geforderten Änderungen der im Regierungsentwurf enthaltenen Bestimmungen zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung sind nach Ansicht der Bundesregierung einseitig an den Länderinteressen ausgerichtet und tragen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht ausreichend Rechnung.

Unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Ländern bestehen im Einzelnen insbesondere zu folgenden Bereichen:

Regelung des Familienleistungsausgleichs

Der Familienleistungsausgleich wird von Länderseite als eigener Regelkreis außerhalb des allgemeinen Deckungsquotenausgleichs definiert. Die Länderformulierungen klammern deshalb entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts den Familienleistungsausgleich aus dem

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 9. Mai 2001 – 022 (413) – 526 00 – Ma1/01

Maßstäbegesetz aus und sehen eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Grundgesetz und Finanzausgleichsgesetz vor.

Nach Auffassung des Bundes begründen die grundgesetzlichen Sonderbestimmungen zum Teilbereich „Familienleistungsausgleich“ nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 5 und 6, Abs. 4 Satz 1 zweiter Halbsatz GG keinen von den grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Umsatzsteuerverteilung isolierten Sonder-Umsatzsteuerausgleich. Eine Anpassung im Bereich des Familienleistungsausgleichs kann immer nur im Zusammenhang mit einer Überprüfung des allgemeinen Deckungsquotenverhältnisses zwischen Bund und Ländern auf der Basis einer Gesamtbetrachtung der Einnahmen und Ausgaben erfolgen. Andernfalls würde gegen den Grundgedanken des in Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG verankerten allgemeinen Deckungsquotenprinzips verstoßen.

Die Bundesregierung sieht sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum bundesstaatlichen Finanzausgleich vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158, 228) in ihrer Auffassung zum Familienleistungsausgleich bestätigt. Danach sind die kinderbezogenen Minderungen des Einkommensteueraufkommens der Länder grundsätzlich im Tatbestand der Deckungsbedürfnisse aufzunehmen, zu bewerten und zu gewichten.

Deshalb sieht der Regierungsentwurf entsprechend der vom Bundesverfassungsgericht gestützten Rechtsauffassung des Bundes eine verfassungskonforme Konkretisierung im Maßstäbegesetz vor. Eine Regelung des Familienleistungsausgleichs ohne Konkretisierung im Maßstäbegesetz erst im Finanzausgleichsgesetz und außerhalb des allgemeinen Deckungsquotenausgleichs würde das von den Ländern anerkannte Prinzip des allgemeinen Deckungsquotenausgleichs aushöhlen und damit einen verfassungsrechtlich fragwürdigen Sonderausgleich zu Gunsten der Länder einzelgesetzlich festschreiben.

Definition der laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben (Methode der Deckungsquotenrechnung)

Bund und Länder betrachten übereinstimmend das Prinzip des allgemeinen Deckungsquotenausgleichs als gemeinsames, tragendes, die Beteiligten bindendes Prinzip der Bestimmung eines gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung. Ein Grundkonsens über die Prioritäten in der öffentlichen Aufgabenerfüllung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen wird vorausgesetzt. Aus Sicht des Bundes wie auch der Länder ist eine enumerative Festlegung der notwendigen Ausgaben prinzipiell nicht möglich.

Darüber hinaus besteht kein Dissens zwischen Bund und Ländern über den Grundsatz, dass sich aus der Verpflichtung zur Gegenüberstellung der Einnahmen und der Ausgaben von Bund und Ländern ein umfassender Ansatz für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben und der laufenden Einnahmen ableitet.

Der Ländervorschlag, die in den Haushalts- und Finanzplänen des Bundes und der Länder enthaltenen Einnahmen und Ausgaben für die Deckungsquotenrechnung mit dem Ziel zu „bereinigen“, einen umfassenden Vergleich der Belastungssituation der beiden Ebenen zu ermöglichen, stellt nach Auffassung des Bundes keine sachgerechte Konkretisierung der Begriffe „notwendige Ausgaben“ und „laufende Einnahmen“ dar.

Dieser Ansatz enthält aufgrund der Möglichkeit, Zu- und Absetzungen bei den Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Ebene vorzunehmen, einen erheblichen Grad an Unschärfe und trägt darüber hinaus dem Gebot der Transparenz und der Bindung des Gesetzgebers nicht Rechnung. Es ist Aufgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzgebers, bei der Veranschlagung dem Grunde und der Höhe nach zu entscheiden, welche Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes oder eines Landes notwendig sind. Dabei werden die Haushaltspläne in den einzelnen Gebietskörperschaften nicht unter dem Gesichtspunkt der Deckungsquotenrelevanz aufgestellt.

Dagegen stellt das im Bundesentwurf vorgeschlagene Verfahren, die Haushalts- und Finanzpläne unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zum einheitlichen Maßstab für die Bestimmung der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben zu machen, einen umfassenden, transparenten und darüber hinaus alle Beteiligten bindenden Ansatz dar.

Ausgeglichene Haushalte, Nationaler Stabilitätspakt

Der Entwurf des Bundes sieht in § 5 Abs. 3 vor, dass die Empfehlungen des Finanzplanungsrates nach § 51 HGrG auch dazu beitragen sollen, einen Ausgleich der öffentlichen Haushalte bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erreichen und die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erfüllen.

Von den Ländern wird diese Regelung abgelehnt. Sie sehen keinen sachlichen Zusammenhang der aus Sicht der Bundesregierung gebotenen Bestimmungen zu den Grundsätzen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und wenden sich außerdem gegen eine Verknüpfung dieser für die Steuerverteilung im föderativen Staat zentralen Problemstellungen mit dem Maßstäbegesetz.

Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die Länder Bemühungen zu ausgeglichenen Haushalten mittragen und sich in dieser Frage ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung stellen würden. Dabei ist unbestritten, dass ein Schuldenabbau bei den öffentlichen Haushalten dringend erforderlich ist, um die Belastungen zukünftiger Generationen abzubauen und die finanzielle Handlungsfähigkeit aller Gebietskörperschaften zu sichern. Daher sehen auch einige Länder eine Selbstbindung zum Haushaltsausgleich vor.

In diesem Zusammenhang ist daher nicht nur die Zielsetzung ausgeglichener Haushalte im Maßstäbegesetz zu verankern, sondern es sind auch die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umzusetzen. Die Bundesrepublik Deutschland steht in der Verantwortung gegenüber der EU, die Einhaltung der dort festgelegten Bestimmungen zu gewährleisten. Wenn aufgrund des Widerstandes der Länder keine Regelung im Maßstäbegesetz realisierbar wäre, so müsste eine gesonderte gesetzliche Regelung erfolgen.

Die Bundesregierung hält es daher für sachlich geboten, diese gesamtstaatlichen finanzpolitischen Zielsetzungen in die Maßstabsbildung einzubeziehen. Den damit verbunde-

nen besonderen Anforderungen an die innerstaatliche Koordinierung der öffentlichen Haushalte wird mit den Empfehlungen des Finanzplanungsrates in den Grenzen des § 51 HGrG Rechnung getragen. Es ist aus Sicht der Bundesregierung nicht verständlich, wenn die in dieser Form institutionalisierten gemeinsamen Konsolidierungsanstrengungen von Bund und Ländern von Länderseite nicht mitgetragen werden.

Berücksichtigung der mittelfristigen Finanzplanung

Der Länderentwurf zu Maßstäben zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung enthält keine Bestimmung zum Grundsatz der „Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung" nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG. Der reine Verweis der Länder auf § 51 HGrG lässt den zu konkretisierenden Grundsatz unbestimmt, so dass das Berücksichtigungsgebot – wie auch die Grundsätze der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" sowie der „Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen" – nicht entsprechend der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert wird.

Der Bundesentwurf macht dagegen deutlich, inwiefern der Finanzplanungsrat die Aufgabe der Koordinierung der Finanzpläne von Bund, Ländern und Gemeinden mit Blick auf die Grundsätze in Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG wahrnimmt. Zusammen mit den vom Finanzplanungsrat abgegebenen Empfehlungen, insbesondere zur gemeinsamen Ausgabenlinie, wird durch dieses Gremium sichergestellt, dass die notwendigen Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung ermittelt werden.

Die Länderseite geht davon aus, dass der Finanzplanungsrat die Funktion eines Vorbereitungsgremiums für die Entscheidung über die vertikale Umsatzsteuerverteilung ausübt. Dies ist, wie den tatsächlichen Formulierungen des Maßstäbegesetzentwurfs zu entnehmen ist, nicht die Absicht der Bundesregierung. Vielmehr konkretisiert § 5 des Regierungsentwurfs sachgerecht und den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an Transparenz folgend insbesondere den Grundsatz der „Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung".

Gleichmäßiger Anspruch auf Deckung, billiger Ausgleich

Aus Sicht der Länder hat die Gewährleistung eines „billigen Ausgleichs" und die hierfür erforderliche Abstimmung der Deckungsbedürfnisse mit dem Ziel ihrer gleichmäßigen Erfüllung die unterschiedliche Ausgangslage der beiden bundesstaatlichen Ebenen und den Umstand, dass die Deckungsquote auf den Durchschnitt der Länder abstellt, zu berücksichtigen.

Soweit damit auf die Berücksichtigung der in den Haushaltsstrukturen begründeten unterschiedlichen Handlungsfähigkeit der bundesstaatlichen Ebenen abgezielt wird, ist festzustellen, dass bei zentralen finanzwirtschaftlichen Kennziffern wie z. B. der Zins-Steuer-Quote eine von Länderseite unterstellte höhere Handlungsfähigkeit des Bundes als die der Länder nicht festzustellen ist.

Der Verweis auf unterschiedliche Haushaltsstrukturen von Bund und Ländern ist außerdem kein Beleg dafür, dass durch die konsequente Anwendung des allgemeinen Deckungsquotenprinzips bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung als Teil des grundgesetzlichen Steuerverteilungssystems nicht beide Ebenen gleichmäßig finanziell in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung wahrzunehmen.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann es für die Abstimmung der Deckungsbedürfnisse nicht von Gewicht sein, dass der allgemeine Deckungsquotenausgleich in der dort angelegten umfassenden Einnahmen/Ausgaben-Betrachtung auf den Durchschnitt der Länder abstellt. Die Berücksichtigung unterschiedlicher Haushaltsstrukturen und -belastungen einzelner Länder erfolgt durch die dafür vorgesehenen Instrumente des Finanzausgleichssystems und ist nicht Aufgabe der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit.

Entsprechend dem Entwurf der Bundesregierung kann die Abstimmung der Deckungsbedürfnisse im Wege des Wägens und Gewichtens nur in der Weise erfolgen, dass die Deckungsquoten von Bund und Ländern in etwa gleich hoch sein müssen.

Aus der Stellungnahme der Länder geht nicht hervor, wie ein gleichmäßiger Anspruch auf Deckung mit der Zielsetzung des „billigen Ausgleichs" anders zu definieren sein könnte als in der Konkretisierung des Begriffs im Entwurf der Bundesregierung.

Verfahrensfragen der Neufestsetzung

Die Bundesregierung setzt mit den in § 6 ihres Entwurfs benannten Voraussetzungen einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nach Transparenz nicht nur materiell, sondern auch verfahrensmäßig durch Einrichtung eines Bund/Länder-Arbeitsausschusses um.

Dagegen bleiben durch die von Länderseite vorgeschlagenen Streichungen die Maßstäbe der Neufestsetzung nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 GG weiterhin konkretisierungs- und begründungsbedürftig.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist auf der Basis von Deckungsquotenberechnungen in einem geordneten transparenten Verfahren die Entscheidungsfindung zur Verteilung der Umsatzsteuer auf Arbeitsebene vorzubereiten. Dabei sind die erforderlichen Berechnungen der Deckungsquoten zwischen Bund und Ländern abzustimmen.

Zwischen Bund und Ländern nicht umstritten ist die Anforderung, dass sich die Verhandlungen zur Umsatzsteuerverteilung auf zwischen Bund und Ländern abgestimmte quantitative Grundlagen stützen sollen. Der Abstimmung zwischen den Beteiligten müssen notwendigerweise technische Vorbereitungen auf der Arbeitsebene von Bund und Ländern vorausgehen. Aus Sicht der Bundesregierung ist für diese Abstimmung ein Bund/Länder-Arbeitsausschuss einzurichten. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hält es in diesem Zusammenhang für sachlich geboten, einen vorbereitenden Bund/Länder-Arbeitsauschuss auf Arbeitsebene zu installieren.

Zu IV. Horizontale Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen

Zu IV. 1. Stellungnahme der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein

Die Bundesregierung hält an dem von ihr vorgelegten Entwurf zum Maßstäbegesetz fest, der die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konsequent umsetzt. Zu der Stellungnahme der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (elf Länder) äußert sich die Bundesregierung mit allgemeinen Bemerkungen zu dem dort vertretenen Grundkonzept eines Maßstäbegesetzes und mit Bemerkungen zu Einzelpunkten.

Grundkonzept des Maßstäbegesetzes

Nach Auffassung der Bundesregierung entspricht das in den Vorbemerkungen (IV. 1. a, b, c) und in dem Formulierungsvorschlag (IV. 1. d) zum Ausdruck kommende Grundverständnis vom Maßstäbegesetz nicht den sich den aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die elf Länder sind im Kern der Auffassung, dass Regelungen, die für die politische Eigenständigkeit und finanzielle Handlungsfähigkeit eines Landes wesentlich sind, hinreichend konkret im Maßstäbegesetz selbst zu treffen sind und nicht dem Finanzausgleichsgesetz vorbehalten bleiben dürfen.

Der sich den Vorbemerkungen anschließende Formulierungsvorschlag eines Maßstäbegesetzes veranschaulicht das Ausmaß der Konkretisierung, das offenbar für erforderlich gehalten wird Der Vorschlag enthält eine Vielzahl von Einzelregelungen, deren Konkretisierung die des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes erreicht. Es ist jeweils nicht ersichtlich, welche Regelungsinhalte nach diesem Konzept dem Finanzausgleichsgesetz verbleiben sollen. Hinsichtlich der offenbar gewünschten Vorfestlegungen im Maßstäbegesetz wären inhaltsgleiche Wiederholungen im Finanzausgleichsgesetz erforderlich, um dieses als das für den Vollzug allein heranzuziehende Gesetz handhabbar zu machen. Beispielsweise wäre bei einer Vorfestlegung einer Einwohnerwertung für Stadtstaaten von 135 v. H. eine wortgleiche Doppelung im Finanzausgleichsgesetz erforderlich Nach dem Formulierungsvorschlag der Länder kommt dem Maßstäbegesetz damit insoweit keine eigenständige Funktion im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vorgegebenen Stufenfolge zu.

Dies steht in Widerspruch zum aktuellen Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in welchem dem Maßstäbegesetz eindeutig eine eigenständige, vom späteren Finanzausgleichsgesetz abgehobene, verfassungskonkretisierende Funktion zugewiesen wird, die sich von der bloßen Regelung konkreter Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen unterscheidet. Das Gericht hat die Verpflichtung des Gesetzgebers, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch allgemeine, ihn selbstbindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren, wie folgt charakterisiert (BVerfGE 101, 158, 215):

„Der Gesetzgeber muss – unabhängig von wechselnden Ausgleichsbedürfnissen und von konkreten Zuteilungs- und Ausgleichssummen – langfristig anwendbare Maßstäbe bestimmen, aus denen dann die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können.“

Aus einer solchen Maßstabsbildung folgt in zweierlei Hinsicht ein eher hoher Abstraktionsgrad des Maßstäbegesetzes: Zum einen darf das Maßstäbegesetz im Rahmen der Stufenfolge von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz nicht die Regelung konkreter Ausgleichsfolgen vorwegnehmen. Der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes erhält so den erforderlichen Ermessensspielraum bei der Gestaltung der konkreten Verteilungs- und Ausgleichsfolgen. Zum anderen setzt die notwendige Langfristigkeit der Maßstäbe voraus, dass eine Vielzahl von Ausgleichssystemen aus den Maßstäben abgeleitet werden können. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass auch wechselnde Ausgleichsbedürfnisse über Jahre auf der Grundlage unveränderter Maßstäbe sachgerecht erfüllt werden können. Ohne eine eher abstrakte Ausrichtung ist eine langfristige Anwendbarkeit der Maßstäbe unter Beachtung der Wertungen der Finanzverfassung sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht denkbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es danach ausgeschlossen, in das Maßstäbegesetz Regelungen aufzunehmen, die keine langfristige Geltung beanspruchen, sondern der ständigen Überprüfung bedürfen.

Das Maßstäbekonzept der elf Länder negiert offenbar die vom Bundesverfassungsgericht geforderte inhaltliche Vorherigkeit der Maßstäbe. Das Gericht weist dem Gesetzgeber im Rahmen der Stufenfolge von Maßstabsbildung und Ableitung der Ausgleichsfolgen aus den Maßstäben grundlegende rechtsstaatliche Funktionen eines Gesetzes zu, um die Erstzuständigkeit des Gesetzgebers bei der Verfassungsinterpretation zu wahren. In der vom Gericht entwickelten Stufenfolge gestaltet das verfassungskonkretisierende Gesetz in seiner formellen Allgemeinheit rational-planmäßig die Zukunft, setzt eine gewisse Dauerhaftigkeit der Regel voraus, erstreckt ihre Anwendung auf eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle und wahrt damit Distanz zu den Betroffenen (BVerfGE 101, 158, 217).

Mit beispielsweise der zahlenmäßigen Festlegung einer Einwohnerwertung für Stadtstaaten oder einer prozentualen Bestimmung von engen Unter- und Obergrenzen für die Festsetzung der Ergänzungsanteile wird gerade diese Dauerhaftigkeit, vielfältige Anwendbarkeit und Distanz zum Einzelfall nicht erreicht.

Die für solche Vorfestlegungen im Maßstäbegesetz herangezogene Begründung der elf Länder („politischen Eigenständigkeit und finanziellen Handlungsfähigkeit“) trägt nach Auffassung der Bundesregierung nicht. Die Maßstabsbildung hat sich an dem obersten Regelungsziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auszurichten, wonach eine den föderalen Verfassungsprinzipien entsprechende Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat zu gewährleisten ist. Diese vom Bundesverfassungsgericht konkretisierten Verteilungsprinzipien verpflichten den Gesetzgeber, Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht zu beteili-

gen und finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung der sachgerechten Verteilung des Finanzaufkommens für die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern hervorgehoben (BVerfGE 86, 148, 264). Für eben diese Verteilung des Finanzaufkommens soll das Maßstäbegesetz im Rahmen der zeitlichen und inhaltlichen Abfolge von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz die abstrakte Grundlage schaffen. Dabei sollen die vorgegebenen verfassungsrechtlichen Ausgleichsprinzipien in jeder Ausgleichsstufe durch allgemeine Maßstäbe, an die der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes bei der Ableitung der Ausgleichsfolgen gebunden ist, zur Geltung gebracht werden. Diesen Vorgaben wird im Gesetzentwurf der Bundesregierung Rechnung getragen. Auch die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die politische Eigenständigkeit und finanzielle Handlungsfähigkeit der bestehenden Länder zu erhalten; die Wahrung der politischen Eigenständigkeit und finanziellen Handlungsfähigkeit bedingt aber nicht die konkrete Festlegungen der Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen im Maßstäbegesetz.

Die Bundesregierung teilt auch nicht die Auffassung der elf Länder, wonach die Vorherigkeit des Maßstäbegesetzes auf die zeitliche Abfolge bei der Erstinkraftsetzung des Maßstäbegesetzes beschränkt werden kann (IV. 1. d § 27). Angesichts der allgemeinen Ziele der langfristigen Geltung der Maßstäbe und der Normenklarheit ist es dem Gesetzgeber auch verwehrt, die vorgegebene Stufenfolge dadurch außer Acht lassen, dass er durch gleichzeitige Änderung von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz die Regelungsinhalte des Finanzausgleichsgesetzes ausdehnt. Andernfalls würde bei der ersten Novellierung des Maßstäbegesetzes die zeitliche und inhaltliche Stufenfolge entfallen können und somit auch die Rechtfertigung für die Regelung des Ausgleichssystems in zwei getrennten einfachen Gesetzen.

Vielmehr muss der Gesetzgeber, sofern er das Maßstäbegesetz ändern will, die verfassungsgerichtliche Vorgabe der Langfristigkeit beachten, die die Möglichkeit der Fortschreibung nur im Rahmen kontinuierlicher Planung eröffnet (BVerfGE 101, 158, 217). Änderungserfordernissen, die sich aufgrund längerfristiger Perspektive zeigen, kann also der Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes Rechnung tragen. Für die im Gesetzentwurf der Bundesregierung gebildeten Maßstäbe auf einem hohen Abstraktionsniveau dürfte sich auf längere Sicht kein Änderungsbedarf ergeben.

Stellungnahme zu einzelnen Auffassungen

- **Berücksichtigung von Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich**

  Die Bundesregierung wendet sich gegen die von den elf Ländern vertretene Berücksichtigungsfähigkeit von Seehafenlasten im Maßstäbegesetz (IV. 1. d § 15).

  Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. November 1999 im Rahmen der Neustrukturierung der Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich auch die Problematik von Lasten, die aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen erwachsen, in seine Überlegungen einbezogen. Danach kann einem abstrakten Mehrbedarf, der wegen der geographischen Lage nur Küstenländer belastet, Rechnung getragen werden, wenn der Gesetzgeber geprüft hat, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müssten (BVerfGE 101, 158, 229).

  Ähnliche Mehrbedarfe, die aus geographischen Besonderheiten eines Landes resultieren, sind durchaus vorstellbar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine sachgerechte Abgrenzung der Seehafenlasten gegenüber solchen ähnlichen Lasten kaum gelingen wird. Auch den Ausführungen der elf Länder ist nicht zu entnehmen, unter welchen Aspekten Seehafenlasten gegenüber vergleichbaren Lasten abgegrenzt werden können. Eine solche Darstellung müsste dem Gesetzgeber möglich sein, wenn er die von den Ländern vorgesehene alleinige Einbeziehung von Seehafenlasten als abstrakte Mehrbedarfe ermöglichen wollte.

  Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf bei der Maßstabsbildung zur Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe lediglich die Grundlagen für eine Einbeziehung abstrakter Mehrbedarfe formuliert, dabei insbesondere auf eine Gleichbehandlung aller Länder abgestellt. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass eine Abgrenzung der Seehafenlasten gegenüber vergleichbaren Lasten nahezu unmöglich ist.

- **Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich**

  Die Bundesregierung widerspricht der vorgeschlagenen Regelung über die Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft (IV. 1. d § 15).

  Unabhängig von der erforderlichen Abstraktheit des Maßstabs zur Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft vertritt die Bundesregierung in der Sache die Auffassung, dass von dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz der vollen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Länderfinanzausgleich auszugehen ist. Eine Abweichung von diesem Grundsatz ist nur ausnahmsweise und mit besonderer Begründung zulässig (BVerfGE 86, 148, 219 ff., 231 ff.).

  Die konkreten Abschlagsquoten von 10 v. H. und 50 v. H. sind nicht nachvollziehbar. Die Begründung der elf Länder, die Quantifizierung trage der „hohen Bedeutung Rechnung, welche die Bestimmung der Finanzkraft für die Gestaltung des Finanzausgleichs im Ganzen hat“, überzeugt nicht, da die Abgrenzung von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz gerade nicht nach der Bedeutung für die Ausgleichsergebnisse zu erfolgen hat.

  Eine pauschale hälftige Kürzung hat das Gericht nur übergangsweise hingenommen, und zwar als pauschale Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs im Sinne von Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG.

  Das Gericht hat seine Darlegungen mit einem Prüfauftrag verbunden und erklärt, dass eine Rechtfertigung für den pauschalen Bedarfsabschlag entfällt, wenn geeignete Indikatoren zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Kommunen entwickelt sind (BVerfGE 86, 148, 233). Auf diese Auffassung des Gerichts stellen auch die elf Länder ab, kommen aber dennoch zu der Überzeugung,

dass für eine pauschale Kürzung auch gegenwärtig noch Raum sei. Sie verweisen dabei auf „verbleibende Unsicherheiten bei der indikatorengestützten Bestimmung einer kommunalen Einwohnerwertung durch einen ergänzenden Abschlag bei der Berücksichtigung der kommunalen Verbundsteuern“.

Die Bundesregierung hat zur Erfüllung des Prüfauftrages zunächst Untersuchungen durchgeführt, die im Rahmen der Maßstabsbildung erforderlich sind. Im Ergebnis wurden geeignete Bedarfsindikatoren auch zur Bestimmung kommunaler Bedarfsunterschiede gefunden. Mit diesen Indikatoren werden auch örtlich radizierbare Bedarfe abgedeckt, so dass der Grundsatz der vollen Einbeziehung kommunaler Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich nunmehr uneingeschränkt zur Geltung kommen kann.

- **Einwohnerwertung der Stadtstaaten**

Die von den elf Ländern befürwortete Festlegung einer Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 135 v. H. im Maßstäbegesetz (IV. 1. d § 16) begegnet nach Auffassung der Bundesregierung Bedenken. Dabei ist zunächst auf die verfassungsgerichtlichen Vorgaben der Abstraktheit und der langfristigen Geltung der Maßstäbe sowie der Vorherigkeit des Maßstäbegesetzes hinzuweisen, mit denen eine Vorfestlegung der Einwohnerwertung von 135 v. H. nicht vereinbar wäre. Bereits deshalb kann die Bundesregierung einer solchen Regelung nicht zustimmen.

Auch wenn man der Auffassung der elf Länder folgen wollte, ist die unterschiedliche Behandlung der Stadtstaaten einerseits und der dünn besiedelten Flächenländer andererseits angesichts der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in dieser Ausprägung nicht nachvollziehbar. Das Gericht hat zwar in früherer Rechtsprechung die gegenwärtige Regelung der Stadtstaatenwertung im Finanzausgleichsgesetz gebilligt, jedoch in seiner letzten Entscheidung eine Neustrukturierung im Hinblick auf die Einbeziehung der neuen Länder vorgenommen: Das Gericht hat festgestellt, dass es die Einbeziehung der neuen Länder erforderlich mache, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann (BVerfGE 101, 158, 230). Die Interpretation dieses Prüfauftrages durch die elf Länder in der Weise, dass das Gericht den Gesetzgeber verpflichtet habe zu prüfen, ob abstrakte Mehrbedarfe besonders dünn besiedelter Flächenländer eine Einwohnerwertung neben derjenigen für die Stadtstaaten erforderlich machen, versucht den Eindruck zu erwecken, als gewährleiste bereits der Prüfauftrag den Bestand der Einwohnerwertung für Stadtstaaten in der bisherigen Höhe. Diese Auslegung verkennt den vom Gericht gewählten Ansatz der Gegenüberstellung der Mehrbedarfe von Stadtstaaten einerseits und dünn besiedelten Flächenländern andererseits. Vor diesem Hintergrund begegnet es Bedenken, dass die Methode zur Bestimmung entsprechender Mehrbedarfe lediglich für die Stadtstaaten („Großstadtvergleich“) konkretisiert wird.

- **Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin**

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die Auffassung der elf Länder (IV. 1. d § 22), dass die neuen Länder und Berlin auch weiterhin der ergänzenden Hilfe durch Bundesergänzungszuweisungen bedürfen. Sie hält es angesichts der Abgrenzbarkeit als Ausnahmeregelung auch für angezeigt, die Begründung solcher Bundesergänzungszuweisungen bereits im Maßstäbegesetz im Grundsatz festzulegen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht daher Bundesergänzungszuweisungen für den starken infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Länder und Berlins vor.

Nach Auffassung der Bundesregierung finden diese Bundesergänzungszuweisungen ihre Begründung ausschließlich in dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Länder und nicht, wie die elf Länder befürworten, zusätzlich in dem „Ausstattungs- und Niveaurückstand ... in der Wirtschaftskraft ... und der kommunalen Finanzkraft“. Die Wirtschaffskraft ist nach Überzeugung der Bundesregierung nicht geeignet, der Begründungspflicht für Bundesergänzungszuweisungen zu genügen, da dieser Indikator zu unbestimmt ist und im Übrigen weitgehend die im Länderfinanzausgleich auszugleichende Länderfinanzkraft abbildet. Aus guten Gründen nimmt denn auch die entsprechende Regelung im geltenden Finanzausgleichsgesetz keinen Bezug auf die Wirtschaftskraft. Die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft schließlich erübrigt sich im Hinblick auf die jetzt angezeigte uneingeschränkte Anwendung des Grundsatzes der vollen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich.

- **Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung nicht vor. Wollte der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes eine solche Regelung vorsehen, müsste er die Maßstäbe der Benennungs- und Begründungspflicht und des nicht beträchtlichen Umfangs der Bundesergänzungszuweisungen zugrunde legen.

- **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung**

Zum Bereich der Sonderlasten durch extreme Haushaltsnotlage wird im Formulierungsvorschlag (IV. 1. d § 24) der elf Länder festgestellt, dass der Bund einem Land, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, Ergänzungszuweisungen gewährt, soweit diese einen geeigneten und notwendigen Beitrag zur Überwindung der Notlage bilden. Die in diesem Regelungsvorschlag angelegte Verpflichtung des Bundes verengt in unzulässiger Weise die Ermächtigung des Artikels 107 Abs. 2 Satz 3 GG, nach der der Bund Ergänzungszuweisungen gewähren kann. Der Auftrag an den Gesetzgeber, im Maßstäbegesetz die Grundsätze der Verfassung zu konkretisieren, wird auf diese Weise nicht erfüllt.

Der Entwurf der Bundesregierung sieht verfassungsgemäß die Möglichkeit der Gewährung von Bundesergän-

zungszuweisungen zum Zweck der Sanierung des Haushaltes eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage vor, und zwar entsprechend den in § 14 Abs. 1 bis 3 benannten allgemeinen Maßstäben für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

In Absatz 2 werden von den elf Ländern Kriterien benannt und festgeschrieben, die regelmäßig für das Vorliegen einer Haushaltsnotlage gelten sollen. Die vorgenommene Konkretisierung, die unvollständig eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum besonderen Fall der Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlands wiedergibt, widerspricht aus Sicht der Bundesregierung eindeutig dem für das Maßstäbegesetz zwingenden Gebot der Abstraktheit. Außerdem sind die in Absatz 3 genannten zusätzlichen Voraussetzungen unter denen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Zwecke der Haushaltssanierung eingesetzt werden können, nicht hinreichend.

Darüber hinaus sehen die elf Länder in ihrem Entwurf nicht die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Beteiligung der Länder an den Finanzierungslasten beim Einsatz dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vor.

Die Verpflichtung der Länder, die finanziellen Lasten auch beim Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mitzutragen, ergibt sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992. Das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit für Hilfen an Länder in extremer Haushaltsnotlage aus dem Prinzip des bündischen Einstehens füreinander abgeleitet (BVerfGE 86, 148, 264). Alle anderen Glieder des Bundesstaates sind verpflichtet, einem von einer extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesland mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung Hilfe zu leisten. Die finanziellen Lasten, die sich aus der Wahrnehmung dieser Pflicht ergeben, haben sowohl Bund als auch Länder zu tragen (BVerfGE 86, 148, 265). Da der Bund aufgrund der Kompetenzaufteilung über die einschlägigen Handlungsinstrumente verfügt, ist er in der Regel auch das Handlungssubjekt zur Umsetzung von Handlungsbedarf im Fall einer extremen Haushaltsnotlage. Die Wahl des Instruments darf aber keinen Einfluss darauf haben, dass die finanziellen Lasten, die sich aus der Wahrnehmung der Pflicht des bündischen Einstehens füreinander ergeben, sowohl der Bund als auch die Länder zu tragen haben. Eine Beteiligung der Länder entsprechend ihrem Ausgabenanteil ist deshalb geboten.

- **Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit**

Nach Auffassung der Bundesregierung steht eine Regelung der weiteren Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit im Maßstäbegesetz, wie von den elf Ländern vorgeschlagen (IV. 1. § 26), nicht im Einklang mit dem vom Bundesverfassungsgericht entwickeltem Grundkonzept des Maßstäbegesetzes. Die gegenwärtige Verknüpfung der Abfinanzierung des Fonds mit dem Finanzausgleichsgesetz hat nur zahlungstechnische Gründe, wobei zur Verteilung der Lasten auch die Finanzkraft der alten Länder herangezogen wird.

Die Bundesregierung hat vorgeschlagen, im Zusammenhang mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die Abfinanzierung des Fonds vollständig zu übernehmen und dafür einen höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen zu erhalten. Danach erübrigt sich eine Regelung im Maßstäbegesetz.

Zu IV. 2. Stellungnahme der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen die im Gesetzentwurf der Bundesregierung angelegte Grundstruktur unterstützen.

Im Gegensatz zu den vier Ländern sieht die Bundesregierung allerdings keinen Änderungsbedarf und hält an ihrem Gesetzentwurf eines Maßstäbegesetzes fest, der die verfassungsrechtlichen Vorgaben und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konsequent umsetzt.

Zu IV. 2. a) Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs

Die Bundesregierung hat erhebliche Zweifel, ob die Regelungsvorstellungen der vier Länder zur Frage der Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden und hier insbesondere die Ermöglichung verschiedener pauschaler Abschläge auf die Gemeindefinanzkraft mit den verfassungsrechtlichen und verfassungsgerichtlichen Vorgaben in Einklang stehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich aus Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG in Bezug auf die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft ein Reduzierungsgebot nicht entnehmen. Das in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG enthaltene Berücksichtigungsgebot zielt vielmehr auf die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft, weil die Finanzkraft eines Landes maßgeblich durch die Finanzkraft seiner Kommunen bestimmt wird; dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern und der daraus folgenden Verantwortung der Länder für die Finanzausstattung der Kommunen: Ein Land mit Kommunen von geringer eigener Finanzkraft muss nämlich seine Finanzkraft stärker für deren Finanzausstattung einsetzen als ein Land mit finanzstarken Kommunen.

Vor diesem Hintergrund können gemeindliche Einnahmen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unberücksichtigt bleiben, wenn und soweit es dafür eine besondere Rechtfertigung gibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 festgestellt, dass pauschale Abschläge zur Abgeltung des Finanzbedarfs der Gemeinden nur noch übergangsweise zulässig sind, und zwar nur solange als nicht hinreichende und zuverlässige Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden entwickelt sind: „Sobald solche Kriterien gewonnen sein werden, erübrigt sich allerdings eine so pauschale Berücksichtigung des Finanzbedarfs“ (BVerfGE 86, 148, 233). Den seinerzeit erteilten Prüfauftrag zur Entwicklung geeigneter Bedarfsindikatoren hat das Ge-

richt in seiner aktuellen Entscheidung – bezogen auf alle gemeindlichen Steuereinnahmen – aufrecht erhalten.

Damit besteht für den Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes unmittelbarer Handlungsbedarf. Dem hat die Bundesregierung entsprochen. Sie hat zur Vorbereitung des Maßstäbegesetzes eine Untersuchung in Auftrag gegeben, die aufgrund einer Gesamtanalyse des staatlichen und kommunalen Aufgabenspektrums belegt, dass strukturelle Unterschiede zwischen Ländern einschließlich der Kommunen bestehen, die abstrakte Mehrbedarfe von Ländern und Gemeinden begründen; die Untersuchung belegt auch, dass sich diese Mehrbedarfe auf objektivierbare Bedarfsindikatoren zurückführen lassen. Die Bundesregierung teilt aufgrund der ihr vorliegenden Untersuchungsergebnisse nicht die Auffassung der vier Länder, dass der Bedarf der Gemeinden anhand einer indikatorengestützten Bedarfserfassung nicht vollständig erfasst werden kann und daher weiterhin pauschale Bedarfsabschläge notwendig sind.

Infolge der aus den bisherigen Untersuchungsergebnissen abzuleitenden Möglichkeit, die abstrakten Mehrbedarfe der Gemeinden vollständig anhand objektivierbarer Indikatoren sachgerecht abzubilden, entfällt die bisher vom Bundesverfassungsgericht anerkannte formale Rechtfertigung für pauschale Bedarfsabschläge – und zwar in Bezug auf alle gemeindlichen Steuereinnahmen.

Auf der Grundlage des Regierungsentwurfs kann der Finanzbedarf der Gemeinden sachgerecht und umfassend abgebildet werden: Die Einwohnerzahl eines Landes ist als allgemeiner abstrakter Bedarfsmaßstab anerkannt; damit ist der in allen Ländern und Kommunen gleich große Grundbedarf erfasst. Über diesen Grundbedarf hinausgehende abstrakte Mehrbedarfe der Kommunen lassen sich insgesamt sachgerecht durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl abbilden; über die konkrete Höhe der abstrakten Mehrbedarfe der Kommunen ist dann im Finanzausgleichsgesetz zu entscheiden.

Auch über den Bedarfsgesichtspunkt hinausgehende rechtliche oder sachlich zwingende Gründe, die eine Beibehaltung oder gar die Ausweitung pauschaler Abschläge auf die Gemeindefinanzkraft rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich und werden auch von den vier Ländern nicht überzeugend dargelegt.

Aus den von den Ländern zitierten allgemeinen Ausführungen des Gerichts im aktuellen Urteil (BVerfGE 101, 158, 230), wonach zusätzlich zu berücksichtigen sein wird, dass das Grundgesetz nunmehr die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen ausdrücklich anerkenne und den Gemeinden ein eigener Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer garantiert sei, kann kein zwingender Autonomieabschlag auf die kommunale Finanzkraft abgeleitet werden.

Die zitierten Aussagen des Gerichts bleiben allgemein und enthalten keine konkretisierbare Regelungsanweisung an den Gesetzgeber; ihnen kommt damit die Bedeutung eines zusätzlichen Prüfauftrages zu. Dem Gesetzgeber wird erstmals ausdrücklich aufgegeben bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nunmehr auch die kommunale Ebene, insbesondere die gestärkte finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen, zu berücksichtigen. Der vom Gericht verwendete Begriff „zu berücksichtigen“ weist darauf hin, dass das Gericht dem Gesetzgeber insoweit einen Einschätzungs-, Gestaltungs- und Ermessensspielraum einräumt.

Die Bundesregierung ist zu dem Ergebnis gelangt, dass angesichts der stark unterdurchschnittlichen Finanzkraft der Kommunen in den neuen Ländern, die lediglich ca. 40 v. H. des Durchschnitts aller Kommunen beträgt, das vorgegebene Ziel einer aufgabengerechteh Verteilung des Finanzaufkommens auf alle staatlichen Ebenen im gesamten Bundesgebiet, nur erreicht werden, wenn auf eine Kürzung der in den Finanzausgleich einzustellenden kommunalen Finanzkraft verzichtet wird: Der von den vier Ländern vorgeschlagene pauschale Autonomieabschlag auf die Gemeindefinanzkraft würde das im Rahmen des Finanzkraftausgleichs zur Verfügung stehende Finanzaufkommen vorab verringern und so den neuen Ländern und ihren Gemeinden Finanzmittel letztlich vorenthalten; dadurch würde eine Annäherung deren Finanzkraft an das Westniveau behindert. Dies widerspräche dem Ziel eines angemessenen Finanzausgleichs und wäre auch mit der grundgesetzlichen Anerkennung der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen nicht zu vereinbaren, durch die der Gewährleistungsanspruch insbesondere finanzschwacher Kommunen gegenüber den Ländern auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung materiell-rechtlich gestärkt wurde (vgl. Scholz in Maunz-Dürig, GG-Kommentar, Artikel 28 Anm. 84 b [S. 40]). Der pauschale Autonomieabschlag ist somit nicht geeignet, große Finanzkraftunterschiede – insbesondere bezogen auf die stark unterdurchschnittliche Finanzkraft der Kommunen in den neuen Ländern – angemessen auszugleichen und daher, jedenfalls gegenwärtig, nicht zu rechtfertigen.

Zu IV. 2. b) Bundesergänzungszuweisungen

Die Bundesregierung begrüßt, dass die vier Länder die im Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Regelungen zu den Bundesergänzungszuweisungen im Wesentlichen mittragen.

Der Bund wird seiner gesamtstaatlichen Verantwortung im Rahmen der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen weiterhin gerecht. Die Bundesregierung hat in ihrem Entwurf zum Maßstäbegesetz lediglich die Vorgaben, die nach dem Grundgesetz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen zu stellen sind, benannt und konkretisiert und sieht insoweit keinen Änderungsbedarf:

Für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Benennungs- und Begründungszwang.

Nach dem Grundgesetz sind Bundesergänzungszuweisungen insgesamt nur als Ergänzung und nicht als Ersatz des Länderfinanzausgleichs vorgesehen. Sie dürfen weder den Länderfinanzausgleich noch die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach Artikel 106 GG überlagern. Diese ergänzende Funktion der Bundesergänzungszuweisungen wird vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung hervorgehoben.

Diesen Vorgaben ist bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zutragen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer

Führung nicht vor. Wollte der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes eine solche Regelung vorsehen, müsste er die Maßstäbe der Benennungs- und Begründungspflicht und des nicht beträchtlichen Umfangs der Bundesergänzungszuweisungen zugrunde legen.

Die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen wegen allgemeiner Strukturschwäche ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht sachgerecht. Es bleibt offen, was die vier Länder unter „allgemeiner Strukturschwäche“ verstehen und wie diese abgegrenzt werden soll. Soweit hierunter eine allgemeine Wirtschaftsschwäche verstanden wird, wird diese bereits angemessen im Länderfinanzausgleich ausgeglichen, da sich allgemeine Wirtschaftsschwäche in der Regel auch in einer schwachen Finanzkraft niederschlägt. Soweit es sich hierbei um die strukturellen Rückstände der neuen Länder handelt, bei denen die Ursachen der strukturellen Schwächen in ihren infrastrukturellen Rückständen liegen, sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung entsprechender Bundesergänzungszuweisungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung bereits gegeben.

Zur Frage der Finanzierung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen wird auf die Ausführungen zu IV. 2. c Nummer 19 Bezug genommen.

Zu IV. 2. c) Stellungnahme zu einzelnen Änderungsvorstellungen

Die konkreten Änderungsvorstellungen der vier Länder weichen in wesentlichen Punkten vom Regierungsentwurf ab. Hierzu äußert sich die Bundesregierung wie folgt:

- **Vertikale Umsatzsteuerverteilung**
  (zu den Nummern 2, 4, 5, 6 – §§ 3 bis 6)

  Zu den Regelungsvorstellungen der Länder zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung wird auf die Ausführungen zu III. Bezug genommen.

- **Finanzkraft, Vergleichbarkeit der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs**
  (zu den Nummern 10 bis 17 – §§ 9 bis 10a [neu])

  Nach den Änderungsvorstellungen der vier Länder wird die Finanzkraft der Länder und deren Vergleichbarkeit isoliert und getrennt betrachtet von der Frage der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs (§§ 9 bis 10a [neu]). Dem liegt offenbar ein vom Regierungsentwurf abweichendes Grundverständnis der Systematik von Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG sowie des verfassungsrechtlichen Verhältnisses zwischen Ländern und Gemeinden zugrunde.

  Die Bundesregierung hält aufgrund der Vorgaben des Grundgesetzes, wonach die Kommunen Teil der Länder sind und die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Kommunen die Finanzkraft der Länder modifizieren, an einer einheitlichen Betrachtungsweise fest.

  Die grundsätzliche Festlegung der Finanzverfassung, wonach die Kommunen Teil der Länder sind, besteht unverändert fort: Artikel 104a Abs. 1 GG nimmt für die Aufgaben-/Ausgabenverantwortung nach wie vor allein auf Bund und Länder Bezug und nach Artikel 106 Abs. 9 GG gelten die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden als Einnahmen und Ausgaben der Länder.

  Auch das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass – wegen der finanzwirtschaftlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern und der daraus folgenden Verantwortung der Länder für deren Finanzausstattung – die Finanzkraft der Länder unmittelbar auch durch die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Kommunen bestimmt wird.

  Dementsprechend kommt der Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Kommunen in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG auch keine eigenständige Bedeutung zu; Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen sind vielmehr nur im Rahmen des angemessenen Finanzkraftausgleichs der Länder zu berücksichtigen und sind diesem zu- und untergeordnet. Dies wird auch von den vier Ländern (§ 10a [neu] Abs. 1) ausdrücklich anerkannt.

  Vor diesem Hintergrund widerspricht aber die von den Ländern gewählte Gesetzessystematik, wonach in § 9 die Finanzkraft der Länder und in § 10 deren Vergleichbarkeit jeweils isoliert betrachtet werden, eindeutig den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Der Regierungsentwurf setzt dagegen diese Vorgaben, wonach die Finanzkraft der Länder und ihre Vergleichbarkeit unmittelbar auch durch die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Kommunen bestimmt werden, durch eine einheitliche Betrachtungsweise konsequent um.

- **Erfassung der abstrakten Mehrbedarfe der Stadtstaaten**
  (zu Nummer 16 – § 10 Abs. 3)

  Abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten soll nach Ländervorstellung nicht nur durch eine Modifizierung der Einwohnerwertung, sondern auch „auf andere geeignete Weise“ Rechnung getragen werden können.

  Die Intention einer derart unbestimmten Öffnung der Maßstäbe zur Regelung der Art und Weise der Erfassung abstrakter Mehrbedarfe der Stadtstaaten bleibt unklar. Für den Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes fehlt daher ein erkennbares und umsetzbares Konzept zur Berücksichtigung entsprechender abstrakter Mehrbedarfe. Damit wird das vorgegebene Ziel der Maßstabbildung verfehlt, nämlich im Rahmen der Verfassungskonkretisierung eine grundlegende rechtsstaatliche Funktion zu erfüllen und für den Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes zwar abstrakte, aber dennoch nachvollziehbare und bestimmbare sowie transparente Regelungen vorzugeben.

  Die von den vier Ländern vorgeschlagene Regelung ist inhaltlich weder durch das Grundgesetz noch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts veranlasst. Nach der Rechtsprechung des Gerichts ist allein die Einwohnerzahl maßgeblicher Bezugspunkt für die Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Länder. Die im Regierungsentwurf enthaltene Regelung nimmt auf die Rechtsprechung des Gerichts Bezug, wonach im Rahmen der Vergleichbarmachung des Finanzaufkommens eine Modifizierung des Einwohnermaßstabes zur Berücksichtigung vorgegebener struktureller Eigenarten

von Ländern insbesondere der Stadtstaaten gerechtfertigt ist. Eine andere Art und Weise der Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe von Stadtstaaten führt das Bundesverfassungsgericht nicht an.

- **Höhe der Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft**
(zu Nummer 17 – § 10a [neu])

Im Rahmen der Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Gebotes, die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen, werden im Länderentwurf in § 10a (neu) Abs. 2 der Höhe nach nicht näher begrenzte pauschale Abschläge auf die Gemeindefinanzkraft (Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteil sowie Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung eigenverantwortlich entschieden wird) zunächst unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung der spezifischen Verhältnisse der Gemeinden zugelassen; eine Einschränkung entsprechender Abschläge auf die Realsteuern findet sich nur in der Gesetzesbegründung.

Zusätzlich neu eingeführt wird ein zwingender, der Höhe nach nicht näher begrenzter („angemessener“) Autonomieabschlag auf die Gemeindefinanzkraft (§ 10a [neu] Abs. 3); darüber hinaus kann einem nicht berücksichtigen abstrakten Mehrbedarf auch durch einen pauschalen Bedarfsabschlag auf den Gemeinschaftsteueranteil Rechnung getragen werden (§ 10a [neu] Abs. 4).

Es wurde bereits dargestellt (IV. 2. a), warum sich nach Auffassung der Bundesregierung pauschale Bedarfsabschläge auf der Grundlage vorliegender Untersuchungsergebnisse erübrigen. Auch Abschläge, die zur Abgeltung örtlich radizierbarer Lasten vorgenommen werden, sind Bedarfsabschläge und erübrigen sich mit der vollständigen indikatorengestützten Erfassung des Finanzbedarfs der Gemeinden. Ebenso wurde eingangs dargestellt, warum ein Autonomieabschlag nach Auffassung der Bundesregierung nicht zu rechtfertigen ist

Darüber hinaus bestehen aber gegen § 10a (neu) auch erhebliche rechtssystematische Bedenken, denn das Verhältnis der verschiedenen Abschläge zueinander bleibt ebenso unklar wie deren Größenordnung. Damit wird durch § 10a (neu) das vom Bundesverfassungsgericht für die Maßstabbildung vorgegebene Ziel verfehlt, nämlich eine grundlegende rechtsstaatliche Funktion zu erfüllen und für den Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes zwar abstrakte, aber dennoch nachvollziehbare und bestimmbare sowie transparente Regelungen vorzugeben, die den Anforderungen des Grundgesetzes entsprechen. In seiner aktuellen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber ausdrücklich aufgegeben, im Maßstäbegesetz darüber zu entscheiden, in welcher Höhe die zu berücksichtigenden gemeindlichen Steuereinnahmen in die Berechnung der Finanzkraft einzustellen sind.

Gegen die Konzeption in § 10a (neu) bestehen insbesondere unter folgendem Gesichtspunkt konkrete verfassungsrechtliche Bedenken: Nach dem Worflaut des Regelungsvorschlags der vier Länder könnte der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes im Wege einer Kumulation der verschiedenen Abschläge die einzubeziehende Gemeindefinanzkraft auf null reduzieren, d. h. diese gar nicht einbeziehen. Eine Maßstabbildung, die dies gestattet, ist mit dem Berücksichtigungsgebot in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG und den eindeutigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar.

- **Volumen der Bundesergänzungszuweisungen**
(zu Nummer 18 – § 12 Abs. 3 Satz 3 und 4)

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltene Regelung setzt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Ergänzungsfunktion der Bundesergänzungszuweisungen konsequent um. Das Gericht hat den Gesetzgeber in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 ausdrücklich verpflichtet, „sicher[zu]stellen, dass das nachrangige Instrument der Bundesergänzungszuweisungen nur als Ergänzung, nicht als Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs angelegt ist“ (BVerfGE 101, 158, 234). Ergänzend und nachrangig sind Bundesergänzungszuweisungen nur dann, wenn ihr Volumen im Verhältnis zum Volumen des Länderfinanzausgleichs „nicht beträchtlich“ ist. Das gegenwärtige Volumen der Bundesergänzungszuweisungen hat das Gericht nur ausnahmsweise mit Rücksicht auf den Sonderbedarf der neuen Länder und nur vorübergehend gebilligt.

- **Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Sanierungsleistungen des Bundes**
(zu Nummer 19 – § 14 Abs. 4 Satz 4)

Der Änderungsvorschlag der vier Länder bestreitet die Notwendigkeit einer Festlegung auf eine zwingende direkte und unmittelbare Beteiligung der Länder an den Finanzierungslasten von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen im Verhältnis ihrer Ausgaben.

Aus Sicht der Bundesregierung ergibt sich die Verpflichtung der Länder, die finanziellen Lasten auch beim Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mitzutragen, aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992. Das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit für Hilfen an Länder in extremer Haushaltsnotlage aus dem Prinzip des bündischen Einstehens füreinander abgeleitet (BVerfGE 86, 148, 264). Alle anderen Glieder des Bundesstaates sind verpflichtet, einem von einer extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesland mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung Hilfe zu leisten. Die finanziellen Lasten, die sich aus der Wahrnehmung dieser Pflicht ergeben, haben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowohl Bund als auch Länder zu tragen (BVerfGE 86, 148, 265).

Da der Bund aufgrund der Kompetenzaufteilung über die einschlägigen Handlungsinstrumente verfügt, ist er in der Regel auch das Handlungssubjekt zur Umsetzung von Handlungsbedarf im Fall einer extremen Haushaltsnotlage. Die Wahl des Instruments darf aber keinen Einfluss darauf haben, dass die finanziellen Lasten, die sich aus der Wahrnehmung der Pflicht des bündischen Einstehens füreinander ergeben, sowohl der Bund als auch die Länder zu tragen haben. Eine Beteiligung der Länder hat entsprechend ihrem Ausgabenanteil zu erfolgen.

Die Sachgerechtigkeit der Beteiligung der Ländergesamtheit an den Finanzierungslasten der Bundesergän-

zungszuweisungen als Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes wird allerdings grundsätzlich von Länderseite anerkannt.

- **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft**
  (zu Nummer 20 – §14 Abs. 5 Satz 1)

  Die Einführung zusätzlicher Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft neben Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf ist nach dem Maßstäbekonzept der Bundesregierung nicht erforderlich. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Nummer 18 verwiesen.

Zu IV. 3. Anmerkungen des Freistaats Thüringen

Die Befürchtungen Thüringens hinsichtlich einer einseitigen Lastenverschiebung zu Gunsten des Bundes durch das Maßstäbegesetz sind unbegründet. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Maßstäbegesetz enthält lediglich Vorgaben für das neu zu schaffende Finanzausgleichsgesetz und selbst keine, ein konkretes Verteilungsergebnis bereits vorzeichnende Festlegungen.

Die Bundesregierung hält eine mit wirtschaftlicher Strukturschwäche begründete Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, wie von Thüringen vorgeschlagen, nicht für erforderlich. Ihrer Einschätzung nach dürften Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nur dann geeignet sein, einen wesentlichen Beitrag für die Beseitigung der wirtschaftlichen Strukturschwäche in den neuen Ländern zu leisten, wenn die Ursachen dieser Strukturschwäche in infrastrukturellen Rückständen der neuen Länder liegen. Für deren Abbau sind im Gesetzentwurf die Vergabevoraussetzungen jedoch gegeben. Mit der von Thüringen ausdrücklich begrüßten Festschreibung der vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich im Entwurf der Bundesregierung zum Maßstäbegesetz können die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zudem in stärkerem Umfang als bisher für den Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs der neuen Länder genutzt werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333